

ФІНАНСОВА ОСНОВА МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЄЛИСАВЕТГРАДА В ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ ХІХ — НА ПОЧАТКУ ХХ СТ.

Олег МАРЧЕНКО (Кіровоград)

У статті розкривається порядок формування міського бюджету Єлисаветграда в другій половині ХІХ — на початку ХХ ст., аналізуються джерела прибутків й напрямки видатків міських коштів, висвітлюються взаємостосунки міського самоврядування з губернською адміністрацією з фінансових питань.

This article is about of the features of budget forming and main directions of charges of the Yelysavethrad city during the period of the XIX and beginner XX centuries; the mutual relations of organs of local self-government with province administration on financial questions are analyzed/

Одним із факторів, який набуває особливої ваги на сучасному етапі державотворення в Україні, є створення повноцінної системи міського самоврядування. Сьогодні створюються сприятливі умови до поступового переосмислення ідеї самоврядування й до її ґрунтовного неупередженого вивчення. Історія окремих регіонів займає чільне місце серед актуальних проблем не лише з науково-пізнавальної точки зору, а й у контексті виявлення історичних коренів сучасних проблем і шляхів їхнього розв'язання. Вивчення фінансової основи міського самоврядування Єлисаветграда в другій половині ХІХ — на початку ХХ ст. дозволить краще зрозуміти сьогоденні завдання, методи роботи муніципальних органів влади, їхню взаємодію з виконавчими структурами держави.

Питання формування міського бюджету й господарської діяльності органів міського самоврядування в Російській імперії другої половини ХІХ — початку ХХ ст., як у дореволюційних, так і в радянських та в сучасних історичних, правових і політичних дослідженнях висвітлена порівняно слабо. Треба відзначити, що спеціальних робіт, присвячених фінансовій діяльності міського самоврядування міста Єлисаветграда, немає.

Цікаві спостереження з питань міського самоврядування Єлисаветграда є в історичному нарисі, яке було видано міським головою О.М. Пашутіним [12]. Це короткий огляд про історію заснування та соціально-економічний розвиток міста. Нарис дає певне уявлення про діяльність міської думи і досягнуті нею результати.

Сучасні українські вчені починають активно досліджувати діяльність органів міського самоврядування. Серед науковців-краєзнавців, які у своїх розвідках торкалися проблем міського самоврядування Єлисаветграда, і,

зокрема, фінансової основи самоврядних інститутів влади, слід назвати Юрія Матівоса [11], Петра Кизименка [9] та інших.

Дореформені міста Російської імперії за своїм загальним виглядом, соціально-економічним та культурним рівнем розвитку набагато відставали від Західної Європи. Більшість міст того часу були за назвою "містами" й дуже мало відповідали дійсному змісту й значенню цього слова. Дореформені міста, за винятком небагатьох найбільших, можна було охарактеризувати таким чином: невелика чисельність населення, слабкий розвиток промисловості й торгівлі, незадовільні житлові умови, відсутність будь-якого благоустрою, незначна кількість медичних та освітніх закладів, низький культурний рівень розвитку міського населення тощо.

Органи міського самоврядування, головним завданням яких було створення умов для поліпшення добробуту життя городян, у дореформений період XIX ст. не могли достатньою мірою виконувати свої функції. Їхня діяльність повністю залежала від губернської та центральної адміністрацій. Міські думи були практично безвладні, не мали права самостійно розв'язувати найдрібніші господарчі питання. У складанні кошторису прибутків і видатків ініціатива міст не мала значення. Кошторис складався за єдиною заздалегідь встановленою формою і затверджувався адміністративною владою, а роль думи обмежувалася заповненням граф цього кошторису відповідними цифрами. Крім того, видатки здійснювалися тільки з дозволу адміністрації і визначалися, головним чином, інтересами уряду, а не міста. Тодішнє міське господарство обслуговувало не стільки місцеві потреби, скільки загальнодержавні: утримання різних адміністративних установ та осіб, поліції, військових, різноманітних комітетів тощо.

Міське самоврядування було позбавлене контролю над витрачанням власних коштів. Думи й ратуші підлягали нагляду тільки державних органів, перед якими вони були зобов'язані звітністю й відповідальністю.

Міські бюджети були мізерні. Наприкінці 50-х років XIX ст. на всю Росію припадало лише 15 міст з бюджетом, який перевищував 100 тис. крб., бюджет 21 міста – коливався від 50 до 100 тис., 48 міст – від 20 до 50 тис., 152 міст – від 10 до 20 тис. крб., у 169 містах бюджет був нижчий 5 тис. крб. [14, 10]. За цих умов у міських установах траплялися такі явища, як ухилення службовців від своїх громадських та службових обов'язків, особливо дворян, котрі віддавали перевагу військовій службі або праці в центральних установах, завжди більш вигідній та престижній, байдужість городян до долі міського самоврядування, зловживання чиновників тощо.

Міські положення 1870 та 1892 років утворили зовсім нову за своїм характером і завданнями систему управління містами Російської імперії. Функції органів самоврядування докорінно змінилися. У той час, коли раніше їхні завдання в основному зводилися до збирання податків, виконання різного роду повинностей, надання коштів урядовим установам, тепер на перший план виступали суто муніципальні питання. Уряд повністю звільняв себе від турбот, пов'язаних з керуванням міським господарством, переклавши їх на органи громадського управління. У руки останніх поступово передавалася широка низка питань міського господарства та благоустрою: водопостачання, каналізація, вуличне освітлення, озеленення, спорудження будинків, тротуарів, різних громадських приміщень тощо.

Крім того, міські думи були зобов'язані піклуватися про загальний добробут городян: організовувати забезпечення населення продуктами через базари, крамниці та інше, вживати заходів у разі пожеж, повені, епідемій, сприяти медичному обслуговуванню населення (відкривати лікарні та амбулаторії тощо), вживати заходів у допомозі бідним та безпритульним, сприяти розвитку народної освіти (засновувати школи, музеї, бібліотеки та інше). До того ж міське самоврядування здійснювало заходи з розвитку транспортних мереж, місцевої промисловості й торгівлі.

Відразу із запровадженням Міського положення 1870 р. органи громадського управління зіткнулися у своїй діяльності з масою труднощів. По-перше, за умов самодержавної Росії годі було думати про підготовку фахівців для самостійної громадської діяльності – освічених, ініціативних, ділових, відповідальних за свою справу, некористолюбивих, професійно підготовлених. Ті діячі, які були виховані в традиціях бюрократичної опіки, у громадських справах діяли непевно й намагалися уникнути всіляких нововведень. Хоча в органах міського самоврядування траплялися й талановиті, самовіддані, сумлінні особистості, які витрачали свої знання, енергію, а інколи й власні кошти (гласний – посада громадська) на поліпшення життя городян, благоустрій міст тощо.

По-друге, діяльність дум у перші роки після реформи 1870 р. була паралізована відсутністю необхідних коштів. По-третє, сам закон 1870 р. містив у собі багато суперечностей та обмежень, а його головні засади часто були незрозумілими міським діячам, а для більшості населення і взагалі невідомими. Для пояснення основних положень міської реформи 1870 р. міські управи у 80-ті роки XIX ст. видавали інструкції, у яких детально характеризувалися права, обов'язки гласних, членів управи, міського голови, думи, давалися роз'яснення тим чи іншим статтям закону 1870 р. тощо. Ці

інструкції суттєво допомагали громадським діячам долати труднощі в самоврядуванні міст, запобігти помилкам у веденні господарчих справ.

І все ж таки нові органи самоврядування, незважаючи на всілякі перешкоди, досягли значних успіхів у своїй діяльності. Вони на практиці довели, що в умовах самодержавного устрою Російської імперії другої половини XIX ст. почали народжуватися паростки громадянського суспільства, які згодом усе активніше поширюватимуться серед населення, формуючи дійову протидію державі.

Головною проблемою Єлисаветградської міської думи було те, що вона не мала достатніх коштів для успішної своєї діяльності. Встановлені законом кількості і розмір зборів та податків уважалися незмінними. За законом 1870 р. основними джерелами міських прибутків були: оцінний збір з нерухомого майна (не більше 10 % прибутку цього майна або не більше 1 % його вартості), збір з купецьких свідоцтв першої та другої гільдій (не більше 15 % державного податку), з документів на право торгівлі та промислів (не більше 10 % державного податку), з шинків, приватних крамниць, коней і екіпажів та інше [2, 830].

Хоча бюджет Єлисаветграда й зріс за 36 років майже в 6,4 рази: з 123,9 тис. крб. 1876 р. до 796 тис. крб. 1912 р., проте він залишався дуже низьким як в абсолютних цифрах, так і на душу населення. 1876 р. – 2,5 крб. на одного мешканця, 1912 р. – 11,4 крб., тоді як у Парижі – 53,5 крб., у Будапешті – 66 крб. [10, 49].

Міста не були повністю незалежними у витрачанні своїх грошових прибутків. Значну частину їхнього бюджету становили так звані «обов'язкові» витрати, які не мали ніякого відношення до господарства й благоустрою міст: на утримання міського управління, поліції, пожежної частини, військового постю, казарм, створення арештантських помешкань біля поліції, опалення та освітлення в'язниць, виплати за позики й різного роду зобов'язання тощо. Тільки після здійснення всіх "обов'язкових" витрат міське самоврядування мало право спрямовувати кошти, що залишалися, на так звані "необов'язкові" витрати: на утримання лікарень, благодійних установ, народну освіту, благоустрій міст тощо.

1902 року в містах Херсонської губернії "обов'язкові" видатки, враховуючи утримання самого громадського управління, становили близько 2 млн. крб., або 23,2 % бюджетів, 916 тис., або 10,9% йшло на погашення боргів за займи. В Одесі (з урахуванням сплати боргів) "обов'язкові" витрати досягали 1,8 млн.крб., або 29,3 % бюджету, Миколаєві – 295 тис., або 43,9 %, Херсоні – 204,9 тис., або 53,9 %, в усіх решти містах губернії – 533,7 тис., або

45,9 % [13, 207]. 1895 р. в Єлисаветграді “обов’язкові” витрати становили 239,5 тис. крб., або 66,8 % [4, 328].

Проведення міських реформ у другій половині XIX ст. спонукало в містах до активізації розвитку промисловості й торгівлі, зросту населення та міської території. Нагромадження досвіду муніципальної практики призводило до значних змін у комунальному господарстві: розширенню його обсягів, появи нових галузей і напрямків, ускладнення форм і методів господарчої діяльності дум. Разом з тим, у 70 – 90-х роках виникла гостра потреба в благоустрої міст, поліпшенні доріг, створенні мереж міського транспорту тощо.

Одним з показників обличчя міста був стан його вулиць, доріг, забезпечення населення водою, тому міські думи не меншу увагу приділяли питанням міського благоустрою, однак, здійснення цього проходило дуже важко. Міський благоустрій вимагав значних одночасних витрат, покрити які з поточних видатків було практично неможливо. Тому міста вдавалися до позик. Уже в перші роки своєї діяльності Єлисаветградська міська дума через нестачу коштів змушена була брати позику. 1876 року у міському банку було запозичено на міське господарство 10 тис. крб. [5, 79]. 1885 року в Земському банку було взято знову позику в розмірі 40 тис. крб. на будівництво гімназії [6, 33 – 34].

Ці позики вели до нагромадження великих недоплат уряду, зменшення міського майна й коштів, оскільки позики бралися, як завжди, під заставу міської землі. Борги міста важким тягарем лягали на плечі городян. Загальна сума боргів Єлисаветграда на початку XX ст. становила 261 тис., що на одного мешканця припадало 3 крб. [1, 156]. Частка виплат боргів у міських видатках досягала значних розмірів. 1902 року в містах Херсонської губернії вона становила 916 тис.крб. (10,9 % усіх витрат) [13, 207].

Щоб вийти із скрутного фінансового становища міські думи встановлювали нові збори (уряд не дуже йшов на дозвіл думам уводити нові збори, тому їх небагато було запроваджено в містах). Додаткові прибутки отримувалися також за рахунок раціональних розкладок наявних зборів та збільшення їхніх процентних ставок. Наприклад, Єлисаветградська міська дума 1889 р. збільшила збір з нерухомого майна з 0,5 % до 1 %. На 10 крб. була збільшена плата з десятини під садами й на 100 крб. із цегляних заводів [7, 130 – 131].

Щороку прибутки міст у фактичному надходженні були меншими від запланованого. Це було наслідком нагромадження недоплат за сплату оціночного збору. Вони були досить значними. Так, у Єлисаветграді 1876 р.

недоплата становила 23,1 тис., або 18,6 % бюджету [5, 32], 1889 р. – 35,3 тис., або 10,8 % [8, 223].

За положенням 1870 р. думи отримали досить дійовий спосіб стягування зборів та податків. Вони могли разом з поліцією збирати недоїмки за рахунок прибутків з майна, за яким значилися недоплати, а також за допомогою продажу рухомого й нерухомого майна недоїмника. За несвоєчасний внесок бралася пеня в розмірі 1 % щомісяця. Думи мали право продовжити строк недоплат і навіть зняти їх [8, 122].

Такі заходи призводили хоч і не до значних, але все-таки додаткових прибутків для міст. Органи міського самоврядування не боялися робити довгострокові позики. Більшість коштів направлялися на благоустрій міст. Зростали борги, але разом з тим закладалися основи міського благоустрою, створювалися нові солідні джерела прибутку для міських фінансів.

Однак, нестача власних коштів, нерозвиненість міського господарства і разом з тим прибутковість впроваджених тих чи інших видів комунальних послуг призводили до сильної конкуренції між підприємцями та фірмами за право побудувати та експлуатувати муніципальні підприємства. Відсутність чіткого механізму укладання контрактів між думою та фірмами призводило до численних зіткнень між різними зацікавленими особами за вибір того чи іншого кандидата або фірми при укладанні договорів.

Часто концесіонери через нестачу коштів припиняли свою діяльність і розривали контракти з думою, інші – перепродували концесії на вигідних для себе умовах. Інколи міські підприємства проектувалися й експлуатувалися тільки в інтересах певних груп і не слугували загальноміським інтересам. Так, при запровадженні в місті трамвайного руху більше уваги зверталось на порядок будівництва й напрямок трамвайних колій, які могли впливати на вартісність будинків. Розмір проїзної плати, пересадки – все це було другорядним для міської еліти, хоч болісно торкалося інтересів більшості населення.

В умовах самодержавного ладу права органів самоврядування були позбавлені будь-яких гарантій. Відсутня була гарантія і особистості. Обиватель, хоч й у званні гласного думи, нічим не був захищений від беззаконня та свавілля адміністрації, яка не соромилася доходити до прямих погроз, особливо на адресу найбільш їй ненависної та переслідуваної думської інтелігенції, коли та домогалася від думи якої-небудь бажаної їй постанови. І часто міські думи слухняно виконували бажання не тільки губернаторів, а й поліцейських.

Ситуація погіршилася внаслідок проведення реформи 1892 р., за якою змінювався сам характер стосунків між думами й адміністративною владою,

посилювалася опіка над органами самоврядування, різко скорочувалася їхня компетенція.

Посилення адміністративного контролю певною мірою могло перешкоджати зловживанням посадових осіб громадського управління, нераціональним витратам міських коштів і таке інше. Критикувалося й несвоєчасне складання кошторисів, відсутність правильного оформлення звітностей. Але в цілому ймовірно мало негативні наслідки: звужувало ініціативу дум, викликало невинновдані втручання адміністрації у їхні справи, що породжувало тим самим нескінченні конфліктні ситуації.

Так, понад "обов'язкові" видатки міських дум адміністрація вимагала здійснювати додаткові витрати, які зовсім не стосувалися міського господарства. Часто ці витрати (місцевого значення) були взагалі незаконними, наприклад, асигнування на видачу "роз'їзних" чинам поліції. Спроби міст позбутися від неодноразово визнаного Сенатом незаконного видатку, але ніякого успіху не мали [15, 209].

За реформою 1892 р. губернська адміністрація могла вносити в міські кошториси бажані їй асигнування, що вона повсякчас й робила, хоча мала уявлення про міське господарство лише на папері й дійсного стану справ не знала. Внаслідок таких дій міські фінансові справи порушувалися, виникала плутанина. Крім того, законом 1892 р. заборонялося затвердження міських кошторисів з дефіцитом [3, 440]. Тому міському фінансовому господарству зовні надавався пристойний вигляд. При складанні міських бюджетів головне завдання полягало в тому, щоб замаскувати фактичний дефіцит (який з кожним роком все збільшувався) через скорочення кошторису видатків за рахунок надзвичайних потреб, а також через збільшення прибуткового кошторису занесенням у нього перебільшених, а то й прямо фантастичних надходжень.

Незважаючи на цілу низку несприятливих умов, органи міського самоврядування Єлисаветграда досягли певних успіхів у сфері своєї безпосередньої діяльності, зокрема, здійснення благоустрою, забезпечення санітарно-гігієнічного стану міста, розвитку транспортних мереж та медичного обслуговування населення.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Города России в 1904 году. – СПб., 1906. – 986 с.
2. Городовое положение 16 июня 1870 г. // Полное собрание законов Российской империи. – СПб., тип. II отд. Е и В канцелярии, 1873. – Собр. 2. – Т. 45. – отд. 1. – № 48498. – С. 820 – 839.
3. Городовое положение 11 июня 1892 г. // Полное собрание законов Российской империи. – СПб., тип. II отд. Е и В канцелярии, 1895. – Собр. 3. – Т. 12. – № 8708. – С. 430 – 456.
4. Державний архів Кіровоградської області. (далі – ДАКО). – Ф. 78. – Оп. 4. – Од. зб. 6.

5. ДАКО. – Ф.18. – Оп.1. – Од. зб. 539.
6. ДАКО. – Ф.18. – Оп.1. – Од. зб. 562.
7. ДАКО. – Ф.18. – Оп.1. – Од. зб. 568.
8. ДАКО. – Ф.18. – Оп.1. – Од. зб. 569.
9. Кизименко П. Пам'ять степів: Історичні нариси з минулого Кіровоградщини. – Кіровоград, 2003. – 246 с.
10. Марченко О.М. Деякі аспекти функціонування органів міського самоврядування Єлисаветграда у другій половині XIX – на початку XX століття // Матеріали обласної науково-практичної історико-краєзнавчої конференції «Актуальні аспекти дослідження історії міста». – Ч. 1. – Кіровоград, 2005. – С. 45 – 51.
11. Матівос Ю.М. Місто на сивому Інгулі: Історико-публіцистичний нарис. – Кіровоград, 2004. – 296 с.
12. Пашутин А.Н. Исторический очерк г. Елисаветграда. – Кировоград, 1992. – 311 с.
13. Статистико-экономический обзор Херсонской губернии за 1902 г. – Херсон: тип. О.Д.Ходушиной, 1905. – 215 с.
14. Шрейдер Г.И. Город и Городовое положение 1870 г. // История России в XIX в. – СПб.: изд. тов. бр. А.И.Гранат и К., 1903. – Т. 4. – С. 1 – 29.
15. Шрейдер Г.И. Городская контрреформа 11 июня 1892 г. // История России в XIX в. – СПб.: изд. тов. бр. А.И.Гранат и К., 1905. – Т. 5. – Отд. 1. – С. 181 – 228.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

Марченко Олег Миколайович – кандидат історичних наук, доцент кафедри всесвітньої історії Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка.

Наукові інтереси: місцеве самоврядування України в другій половині XIX – на початку XX ст., етнографія народів світу.